



Evaluación ex post de la regulación: Caso de los octógonos alimenticios, Ley N° 30021 Ex post evaluation of the regulation: Case of food octagons, Law No. 30021

Karina Montes Tapia¹

Resumen:

El presente artículo ofrece un análisis *ex post* de la obligación regulatoria de incluir advertencias publicitarias en los alimentos procesados, establecida en la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes (Ley N° 30021), hace más de diez años. A través de la revisión de la literatura y la información disponible, se lleva a cabo un análisis retrospectivo de la regulación con el propósito de determinar si los agentes involucrados están cumpliendo con lo establecido y reaccionando de acuerdo con lo esperado, y si todo ello está siendo evaluado por las autoridades competentes. Se extraerán lecciones clave para analizar regulaciones, se discutirán las limitaciones de información identificadas, así como el rol de las entidades públicas en este contexto bajo un enfoque de mejora de la calidad regulatoria.

Abstract:

This article offers an *ex post* analysis of the regulatory obligation to include advertising warnings on processed foods, established in the Healthy Food Promotion Law for Children and Adolescents, Law N 30021, more than ten years ago. Through a review of the literature and available information, a retrospective analysis of the regulation is conducted with the purpose of determining whether the involved agents are complying with the established requirements and reacting as expected, and whether all of this is being evaluated by the competent authorities. Key lessons will be extracted for analyzing regulations, the identified information limitations will be discussed, as well as the role of public entities in this context and the limitations of the information identified will be discussed, as well as the role of public entities in this context with a focus on better regulation.

Palabras clave:

Mejora regulatoria - Evaluación ex post - Cumplimiento - Indicadores

Key words:

Better regulation - Ex-post evaluation - Compliance - Indicators

¹ Economista por la Universidad Nacional Agraria La Molina, Magíster en Gestión Pública por la Universidad Esan. Docente universitaria nacional e internacional en temas vinculados a mejora normativa, simplificación administrativa, fiscalización y cumplimiento de la regulación.

1. Introducción

La preocupación sobre el incremento del sobrepeso y obesidad es un tema vigente. En el año 2022 el Perú registró un aumento significativo en las tasas de obesidad y sobrepeso en adultos, siendo una preocupación para la salud pública a nivel nacional (CEPLAN, 2022). Asimismo, este mal también aqueja a niños y adolescentes, donde el análisis de las tendencias indica que va en un rápido incremento, y se pronostica que al año 2030 más de 1 millón de niños, niñas y adolescentes en nuestro país, vivirán con obesidad (UNICEF, 2023).

Este panorama no es nuevo, en el año 2012 un estudio del Ministerio de Salud alertó sobre las cifras de sobrepeso y obesidad, y su efecto en las enfermedades no transmisibles como hipertensión o diabetes (MINSA, 2012). Este tipo de estudios y discusión de expertos motivó la decisión de impulsar la aprobación de la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, de fecha 17 de mayo del 2013. Esta Ley tiene por objeto la promoción y protección efectiva del derecho de la salud pública, al crecimiento y desarrollo adecuado de las personas, a través de diversas acciones dirigidas a reducir y eliminar las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas conocidas como no transmisibles.

Si bien esta ley contiene diversas obligaciones tanto para entidades públicas y privadas; una de las más controvertidas fue la inclusión de los denominados “octógonos alimentarios” en los alimentos procesados. Esta medida llamó especialmente la atención de la ciudadanía debido al cambio que representaba el encontrar estos símbolos en los productos procesados que usualmente se adquieren en los comercios día a día.

En el contexto actual, a más de una década desde la aprobación de tan importante Ley, surge la interrogante sobre cuáles son sus principales logros y desafíos, y qué información tenemos de los responsables de llevar a cabo el seguimiento de su implementación. En el presente artículo, nos proponemos explorar los requisitos necesarios para establecer una evaluación *ex post* de esta regulación, así como determinar si las entidades públicas pertinentes están recopilando los indicadores necesarios para medir los avances respecto al cumplimiento y resultados de esta regulación.

2. Mejora regulatoria y evaluación *ex post*

Desde el año 2016, en el Perú se viene llevando a cabo una reforma en materia de mejora regulatoria desde una perspectiva institucional, por lo que se han promulgado diversos instrumentos legales con el fin de promover la calidad de las regulaciones, siendo la más reciente el Decreto Legislativo

N° 1565 que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, del 28 de mayo de 2023.

Producto de la implementación de los instrumentos de calidad regulatoria en el Perú, actualmente el gobierno central viene impulsando la elaboración de los análisis de impacto regulatorio *ex ante* - AIR Ex ante, como una exigencia antes de aprobar nuevas normativas. Sobre el particular, el AIR ex ante debería estar integrado con otras herramientas de gestión regulatoria, es decir, prever también la recopilación de datos e indicadores de evaluación *ex post* (OECD, 2020), a fin de implementarse en un contexto de retroalimentación constante entre lo diseñado por el regulador y lo que ocurrió producto de la implementación de la norma.

Recordemos que todas las intervenciones públicas tienen una razón de ser y han sido motivadas por la existencia de un problema o una situación insatisfactoria (Blasco, 2009), razón por la cual es importante llevar a cabo una evaluación *ex post* de las regulaciones que nos proporcione información sobre su funcionamiento en la práctica, analizando resultados e impactos reales, y conociendo si la existencia del problema o riesgo inicial ha sido mitigada gracias a la norma aprobada.

Una evaluación *ex post* permitirá determinar si la normativa ha alcanzado los resultados esperados, identificando sus éxitos y, en caso contrario, reconociendo las oportunidades de mejora. Esto permite retroalimentar la normativa actual y proponer modificaciones o incluso su derogación en ausencia de resultados positivos. Este proceso garantiza mantener en el acervo normativo regulaciones de calidad, que impactan positivamente en el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

2.1. ¿Cómo guiar una evaluación *ex post*?

Si bien la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria contiene en el Capítulo II el Análisis de Impacto Regulatorio *ex post* como instrumento, a la fecha no se han brindado lineamientos o una estructura desde el Gobierno Central para poder implementarla. Sin embargo, el marco teórico y lineamientos internacionales nos brindan contexto suficiente para poder llevarla a cabo sin necesidad de existir una obligación para ello.

Para iniciar una evaluación *ex post*, es importante identificar los tres tipos diferenciados que pueden realizarse, los cuales corresponden a tres elementos centrales de la regulación (Coglianese, 2012). Para ello, se pueden diferenciar los siguientes tipos diferentes:

- Evaluación de proceso, lo cual debe analizar si las entidades de la administración pública encargadas de implementar y hacer cumplir

la regulación implementaron los procesos necesarios para ello. La pregunta que nos planteamos y que debe ser respondida en la evaluación *ex post* será ¿las entidades públicas cumplieron con sus deberes establecidos en la regulación?

- Evaluación de resultados, para ello se debe analizar si las personas, empresas o sujetos cumplieron con la regulación. Para ello se debe analizar el cambio de conducta/comportamiento esperado, y el nivel de éxito esperado de este proceso. La pregunta que nos plantearemos durante la evaluación será ¿los administrados/sujetos regulados están cumpliendo con sus obligaciones regulatorias?
- Evaluación de impacto, que implica evaluar el desempeño en términos de los efectos finales de los comportamientos en la calidad de vida o bienestar público. Para lo cual la pregunta a responder estará vinculada con el problema inicial que se esperaba resolver ¿se mitigó/atenuó el problema inicial que afectaba al bienestar?

Para poder responder estas preguntas, es fundamental recolectar indicadores precisos y

relevantes que permitan medir cada uno de los aspectos evaluados. En la evaluación del proceso los indicadores pueden incluir los lineamientos aprobados o el número de inspecciones. En una evaluación de resultados el indicador idóneo siempre será el nivel de cumplimiento de los sujetos regulados respecto de sus obligaciones normativas o el cambio de comportamiento de determinado grupo poblacional. Para la evaluación de impacto es necesario identificar indicadores que reflejen cambios en la calidad de vida, como mejoras en la seguridad, educación o calidad ambiental.

Para desarrollar una evaluación *ex post* regulatoria es posible abordar estos tres tipos de evaluación de manera conjunta o individualmente, lo cual dependerá de los recursos disponibles y los objetivos específicos de análisis. La evaluación integral permitirá una visión completa del impacto regulatorio, mientras que una evaluación por tipo específico facilitará un análisis detallado por cada componente.

Estos tipos de evaluación tienen una relación causa – efecto entre estos tres componentes, y pueden expresarse en una cadena causal:

Esquema 1
Cadena causal de la evaluación *ex post*

Proceso	Resultados	Impacto
¿Las entidades públicas cumplieron satisfactoriamente con sus deberes establecidos en la regulación?	¿Los administrados / sujetos regulados cumplen con sus obligaciones regulatorias? Los administrados / sujetos regulados / terceros involucrados se comportan de acuerdo a lo esperado en la normativa?	¿Se mejoró la problemática inicial?, ¿se están mejorando los indicadores asociados a la calidad de vida/bienestar de la población?

Fuente: Elaboración propia

Describir la cadena causal —o denominada también teoría de cambio (Montes y Moreno, 2021)— ayuda a expresar como las entidades públicas contribuirán a impulsar el comportamiento deseado en los sujetos regulados para impactar en el logro del objeto final. Con la información que responda cada una de las preguntas a través de indicadores se podrán medir los efectos de la norma en cada uno de los componentes.

Es importante destacar que en el contexto específico de la Ley N° 30021, nuestro ámbito de evaluación *ex post*, será únicamente la obligación de incluir advertencias publicitarias en alimentos y bebidas no alcohólicas, lo cual se encuentra establecido en el artículo 10:

Artículo 10. Advertencias publicitarias

En a publicidad, incluida la que se consigan en el producto, de los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, se consiga en forma clara, legible, destacada y comprensible las siguientes frases, según sea el caso:

- “Alto en (sodio-azúcar-grasas saturadas): evitar su consumo excesivo”
- “Contiene grasas trans: evitar su consumo”

Dichas advertencias publicitarias son aplicables, según sea el caso, a los alimentos y a las bebidas no alcohólicas que superen los parámetros técnicos establecidos en el reglamento...

Definido el alcance de la evaluación *ex post* que realizaremos procedemos a establecer los límites de cada tipo de evaluación y esquematizar la

cadena causal o teoría de cambio para esta precisa obligación de la Ley N° 30021.

Para desarrollar una cadena causal el evaluador debe leer exhaustivamente el contenido de la norma y expresar las obligaciones de los administrados y la entidad pública de acuerdo a lo establecido en el marco regulatorio. Sobre el particular, las obligaciones de la administración pública y de los administrados son bastante claras; pero para llegar al impacto deseado —establecido en el objetivo de la Ley N° 30021—, es necesario expresar también la conducta esperada de parte de los consumidores. Si bien esto no está contenido dentro de la Ley para este caso, los estudios indican que las etiquetas tienen como finalidad ayudar a que los consumidores tomen decisiones más saludables (OPS, 2021), razón por la cual se incluye dentro del esquema:

Esquema 2
Cadena causal de la evaluación *ex post* del artículo 10 de la Ley N° 30021

Proceso	Resultados	Impacto
Minsa. Reglamenta los parámetros técnicos (Disposición complementaria transitoria) Indecopi. Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal realiza la fiscalización respectiva. (Artículo 11)	Los administrados cumplen con la obligación de incluir en la publicidad del producto las advertencias publicitarias. (Artículo 10) Los consumidores restringen el consumo de alimentos con advertencias publicitarias (niños, niñas y adolescentes)	Se reducen las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas conocidas como no transmisibles (Artículo 1)

Fuente: Elaboración propia

Teniendo diseñada la cadena causal de la evaluación *ex post*, y habiendo transcurrido más de diez (10) años de su aprobación, procederemos a realizar una aproximación inicial a una evaluación *ex post* de cada uno de los tipos.

3. Evaluación *ex post* del proceso

El alcance de la evaluación *ex post* del proceso está indicado en el Esquema 2, es decir, se verá acotado a la Reglamentación de los Parámetros Técnicos a cargo del Ministerio de Salud (MINSa), así como a la fiscalización por parte del Instituto de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

3.1. Reglamentación de los Parámetros Técnicos

Para la entrada en vigor de las advertencias publicitarias, era necesario que el MINSa apruebe en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario el Reglamento de los Parámetros Técnicos. Dicha obligación hacia el MINSa se encuentra en la primera disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30021 y el plazo para su cumplimiento era entonces el 15 de julio de 2013.

Al respecto, mediante Resolución Ministerial N° 301-3013-MINSa del 26 de mayo de 2013, se conformó la Comisión Sectorial encargada

de elaborar el proyecto de Reglamento, la cual contó con 45 días calendario como plazo y estuvo conformada por siete (7) representantes. Sin embargo, el Reglamento que establece los parámetros técnicos sobre los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados referentes al contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, se aprueba mediante Decreto Supremo N° 007-2015-SA, de fecha 18 de abril de 2015, es decir, 700 días después de lo indicado en la normativa.

Efectivamente el reglamento cumple con aprobar los parámetros técnicos sobre alimentos y bebidas no alcohólicas procesadas referentes a los contenidos de azúcar, sal y grasas saturadas, exceptuando a alimentos de preparación culinaria para consumo inmediato, alimentos y bebidas no sometidas a procesos de industrialización y alimentos de procesamiento primario y mínimo. Sin embargo, se establece en la disposición complementaria final que el plazo de vigencia será aquel que determine el Reglamento de la Ley N° 30021.

El Reglamento de la Ley N° 30021, se aprueba mediante Decreto Supremo N° 017-2017-SA,

de fecha 15 de junio del 2017, derogando el Reglamento anterior y aprobando parámetros técnicos específicos, indicando que estos serán aplicables a los seis (6) y treinta nueve (39) meses respectivamente (de acuerdo a parámetros técnicos) de la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias respectivamente, sobre lo cual brinda un plazo de quince (15) días para su aprobación, es decir, el MINSA debía aprobarlo el 30 de junio de 2017.

Finalmente, mediante Decreto Supremo N° 012-2018-SA, de fecha 16 de junio de 2018, se aprueba el Manual de Advertencias Publicitarias conteniendo el formato de los octógonos, indicando que este entra en vigencia a los doce (12) meses, contados a partir del día siguiente.

Luego de este innegable esfuerzo institucional, finalmente, la obligación de los administrados de incluir los octógonos entró en vigencia el 17 de junio del año 2019. Para mayor detalle de fechas se genera la siguiente tabla:

Tabla 1
Dispositivos legales requeridos para la entrada en vigencia de las advertencias publicitarias como obligación

Tipo	Número	Nombre	Fecha	Tiempo transcurrido (en días)	Obligación de Reglamentar (en días)
Ley	30021	Ley de Promoción de la Alimentación Saludable	17/05/13	N.A.	60
Decreto Supremo	7-2015-SA	Reglamento que establece los parámetros técnicos	18/04/15	701	N.A.
Decreto Supremo	17-2017-SA	Reglamento de la Ley N° 30021	17/06/17	1492	N.A.
Decreto Supremo	12-2018-SA	Manual de Advertencias Publicitarias	16/06/18	1856	N.A.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, la Ley N° 30021 establecía un plazo de 60 días para que el Poder Ejecutivo reglamente la obligación de las advertencias publicitarias; no obstante, transcurrieron 701 días (1 año y 11 meses) hasta la emisión del Decreto Supremo N° 007-2015-SA, el cual aprobó el Reglamento correspondiente. Sin embargo, dicho Reglamento condicionó la entrada en vigor de las advertencias a la aprobación de un instrumento adicional. Lamentablemente este nuevo instrumento no fue aprobado hasta dos años

después, mediante el Decreto Supremo N° 017-2017-SA, el cual también estableció la obligación de contar con otro Decreto Supremo para su implementación efectiva.

En síntesis, en vez del Decreto Supremo previsto en la Ley, se requirieron tres dispositivos legales adicionales para la entrada en vigor de las advertencias publicitarias. Más aún, en lugar de los 60 días esperados, transcurrieron 2464 días (6 años y 1 mes) desde la promulgación de la Ley hasta

que las advertencias publicitarias para alimentos procesados se conviertan en una obligación fiscalizable.

Recordemos la pregunta clave para una evaluación de proceso (ver esquema 1): ¿Las entidades públicas cumplieron satisfactoriamente con sus deberes establecidos en la regulación? En este caso específico, el MINSA debió aprobar el Reglamento que dictará la entrada en vigencia de la obligación. Aunque se logró aprobar el Reglamento, el proceso fue significativamente más lento de lo previsto, requiriendo 6 años y 1 mes en lugar de los 60 días establecidos. Además, en lugar de un Reglamento único, se necesitaron de varios dispositivos legales para la puesta en marcha de lo esperado en la Ley, por lo que podríamos afirmar que, si bien el Estado cumplió con su obligación de reglamentar, este cumplimiento no fue en el tiempo previsto, dado que el período indicado fue superado ampliamente y se requirieron diversos dispositivos para poder iniciar su implementación.

La eficiencia es un concepto fundamental en la gestión pública, ya que la ciudadanía espera que las autoridades cumplan con la tarea esencial de llevar a cabo la gestión de sus actividades (European Cohesion Fund, 2015), minimizando los recursos utilizados, lo que puede medirse en términos de un uso óptimo y racional de recursos, tiempo o costos.

En tal sentido, un indicador de evaluación clave para futuras evaluaciones debería ser el tiempo de implementación esperado o mínimo para el cumplimiento de aquello que el Estado debe asumir para poner en marcha la regulación. Un plazo

razonable y transparente garantizará la eficiencia en la implementación de políticas públicas.

Sin bien diversos autores han señalado que los prolongados plazos para la implementación de la Ley N° 30021 estarían asociados a la oposición e influencia de la industria alimentaria, la falta de consenso entre actores políticos y a la falta de evidencia científica oportuna (Alvarez-Cano, Cavero, & Diez-Canseco, 2022); lo cierto es que el plazo establecido por la Ley no se cumplió. Esto plantea la necesidad de que los legisladores reflexionen sobre la fijación de plazos más razonables para la aprobación de reglamentos o implementen mecanismos de seguimiento efectivos para asegurar su cumplimiento.

3.2. Fiscalización

La entrada en vigor de la de la obligación de contar con los octógonos en alimentos procesados inicia en junio del año 2019; es decir, han transcurrido más de cinco años, un tiempo justificado que nos permitirá conocer si el Indecopi cumplió con su labor de fiscalización, e incluso de imponer de sanciones si se advirtieron incumplimientos.

Para organizar la fiscalización, Indecopi publica anualmente el Plan Anual de Fiscalización – PAF, que consolida la planificación de actividades de supervisión que se realizarán anualmente, incluyendo las prioridades específicas. En base a ello, se realiza una revisión de los PAF, respecto de la cantidad de supervisiones/fiscalizaciones programadas por la Comisión de Represión de la Competencia Desleal:

Tabla 2
Número de fiscalizaciones/supervisiones anualmente. Represión de la competencia desleal

Año	Bienes y servicios priorizados	Cantidad Anual
2020	Comercio e industria, salud, transporte, enseñanza. No hay información expresa respecto de las advertencias publicitarias – octógonos para este año.	122
2021	Salud, Comercio e industria, transporte, enseñanza.	646
2022	Comercio, industria, enseñanza, financiero-seguros, salud, turismo y transporte. Existe en el numeral 5.12.7. del PAF el enunciado respecto de la obligación de fiscalizar la Ley N° 30021, indicándose que el Indecopi podrá ejecutar acciones de fiscalización.	611
2023	Productos naturistas, electrodomésticos, champús, alimentos de mascotas, servicios de guías turísticos, eventos deportivos. Existe en el numeral 5.12.7. del PAF el enunciado respecto de la obligación de fiscalizar la Ley N° 30021, indicándose que el Indecopi podrá ejecutar acciones de fiscalización.	580
2024	Transporte, alimentos y bebidas no alcohólicas (pan, mezclas y masas, hojuelas de maíz), cuidado personal y salud. No hay información expresa respecto de las advertencias publicitarias – octógonos para este año.	575

Fuente: Indecopi. Planes Anuales de Fiscalización. Elaboración propia

Como se puede advertir, el Indecopi realiza fiscalizaciones anualmente, y si bien las cantidades que podemos apreciar en la Tabla 2 son anuales y generales para diversos bienes y servicios priorizados, se observa que el Indecopi tiene claridad respecto de su obligación específica de verificar el cumplimiento de las advertencias publicitarias, tal es así que ha venido incluyendo este tema en los PAF del 2022 y 2023. Cabe destacar que también, en el año 2021 se emitió un Plan de Supervisión específico respecto a este tema mediante documento N° 0052-2021/DFI².

Así también, se destaca que el Indecopi cuenta con información transparente respecto de estadísticas trimestrales y anuales institucionales donde sistematiza información sobre supervisiones realizadas e incluso sanciones impuestas, sin embargo, estos datos no reflejan necesariamente las materias —como este caso— por lo que no es tan sencillo deducir o estimar la cantidad anual de supervisiones para una materia en específica.

Debido a ello, mediante solicitud de información de acceso a la información pública, se requirió la cantidad de supervisiones sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 30021 entre los años 2020 a 2024, a lo cual se indicó que se han realizado 88 supervisiones por parte de la Dirección de

Fiscalización y que la cifra a nivel nacional asciende a 104 en total. Para mayor información se presenta la siguiente tabla:

De acuerdo a la revisión de la información proporcionada por el Indecopi, el 85% se realizó en la ciudad de Lima y como se puede apreciar son cantidades heterogéneas que no se realizan necesariamente año a año.

Sin embargo, podemos afirmar que el Indecopi ha tomado conocimiento de su obligación de fiscalización y las ejecuta con el objetivo de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 30021. No obstante, recordemos que la evaluación *ex post* es también un proceso de aprendizaje, por lo que corresponde también preguntarnos ¿qué podemos aprender de la manera en que se ha llevado a cabo la intervención? (HM Treasury, 2020)

En primer lugar, se debe considerar la transparencia de la información. Aunque los PAF se encuentran alojados en el portal institucional desde el año 2022, los anteriores tuvieron que obtenerse mediante solicitudes de acceso a la información pública, junto con la cantidad de informes de supervisión y resultados específicos en esta materia. Integrar y consolidar la información por aspecto o tema regulatorio podrían facilitar la transparencia y retroalimentación normativa.

Tabla 3
Cantidad de supervisiones sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 30021

Años	2019	2021	2022	Total
Cantidad de supervisiones cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 30021	39	64	1	104

Fuente: Indecopi, 2024. Elaboración propia

Asimismo, al evaluar los criterios de supervisión, se observa una falta de cobertura a nivel nacional. Aunque los PAF indican fiscalizaciones a nivel nacional, no hay información agregada que diferencie los resultados por región, ni se conocen los lugares priorizados. Una supervisión con enfoque de riesgo podría ser más efectiva. Los factores de riesgo a tener en cuenta en la determinación de los objetivos de las inspecciones deben incluir, al menos, los riesgos intrínsecos de la actividad, factores de vulnerabilidad, como ubicación, población atendida y comportamiento histórico de los agentes (OECD, 2019).

Sobre el particular, en los Planes de Fiscalización específicos están descritos los locales supervisados, pero no hay explicación respecto de su selección y lo mismo ocurre con los productos elegidos. Considerando que esta ley está dirigida a la población de niños, niñas y adolescentes, una segmentación basada en lugares cercanos a centros educativos, preferencias de consumo de la población objetivo, entre otros, sería más adecuada. Sin embargo, los locales supervisados son principalmente supermercados, sin mayor explicación de su elección.

2 Información recibida mediante Carta N° 001976-2024-OAF/INDECOPI, de fecha 24 de junio de 2024, mediante solicitud de acceso a la información pública.

En resumen, si bien el Indecopi ha cumplido con su rol fiscalizador, para fortalecer el cumplimiento de la normativa sobre octógonos alimenticios, se recomienda que se implemente un enfoque más estratégico y basado en riesgos para sus fiscalizaciones. Esto no solo mejorará la representatividad y eficacia de sus intervenciones, sino que también permitirá una mejor alineación con los objetivos de protección de la salud pública, especialmente entre los grupos más vulnerables como los niños, niñas y adolescentes. Una mayor transparencia y consolidación de la información contribuirán a una mejor retroalimentación de la implementación normativa, asegurando así un sistema de supervisión más robusto y eficiente.

4. Evaluación *ex post* de resultados

4.1. Cumplimiento de la obligación de octógonos

Los resultados de la supervisión del Indecopi nos deberían brindar información sobre el cumplimiento de estas obligaciones por parte de los administrados. De las 104 supervisiones realizadas (ver Tabla 3) se observa que el 25% derivó en el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, lo que indica la existencia de indicios suficientes sobre el incumplimiento de la normativa.

Cabe destacar que los indicios no necesariamente constituyen incumplimientos. En una revisión del buscador de resoluciones de Defensa de la Competencia³, se encontraron 42 resoluciones de procedimientos sancionadores por esta materia, de las cuales el 72% fue declarado infundado (archivo de la imputación); es decir, se emitieron sanciones en primera instancia por esta materia en sólo once (11) casos.

Estas cifras nos podrían indicar que existe un nivel de cumplimiento alto de esta Ley; sin embargo, debido a la falta de representatividad o segmentación específica del mercado en los resultados, estas conclusiones no pueden generalizarse. Asimismo, llama la atención que el Indecopi no procese su información en base a los resultados obtenidos, dado que el buscador de resoluciones actúa principalmente como un repositorio de archivos bastante útil pero que no contribuye en el procesamiento y gestión efectiva de los datos, por lo que la información brindada podría no ser exacta.

Se recomienda un enfoque más sistemático y analítico por parte del Indecopi en el manejo de la información derivada de sus fiscalizaciones y sus resultados, estableciendo mecanismos que permitan una representatividad de las muestras y segmentaciones por mercado para obtener

resultados más precisos y extrapolables. Además, es crucial desarrollar herramientas y procesos que faciliten el procesamiento y análisis de los datos recolectados, transformando el buscador de resoluciones en una plataforma más dinámica y útil para la toma de decisiones. Implementar estas mejoras no solo aumentará la efectividad de las supervisiones, sino que también contribuirá a una mejor comprensión y cumplimiento de la normativa, conociendo quiénes cumplen, quienes incumplen y donde están concentrados los problemas que se podrían priorizar o ameritan una atención especial.

Si bien el Indecopi, en su rol fiscalizador, es quien está en mejor posición para obtener los resultados del cumplimiento de la normativa, en marzo del año 2021, el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud realizaron un estudio para analizar la inclusión de las advertencias publicitarias en los envases o etiquetas de productos de acuerdo a la Ley N° 30021 (Organización Panamericana de la Salud, 2021).

Este estudio, realizado en Lima Metropolitana, incluyó la adquisición de 259 productos alimenticios y bebidas, donde 171 eran nacionales y 88 importados. Los resultados advierten que el 51% de productos cumplen con los requisitos legales de inclusión de las advertencias publicitarias, existiendo un 22% que incumple y un 27% que no se pudo verificar por ausencia de etiquetado. Asimismo, como parte de sus conclusiones, este estudio indica que muchos productos omitieron la advertencia “Contiene grasas trans”, indicando la necesidad de reforzar los mecanismos de monitoreo, fiscalización y sanción para hacer cumplir la inclusión del octógono respectivo.

Por otro lado, un estudio donde se recogieron galletas de supermercados y minimarkets (a través de una muestra no representativa), demostró que casi la totalidad de galletas en presentaciones pequeñas tienen altos contenidos de azúcar y grasas saturadas, pero que algunas no llevan los octógonos porque el área frontal de sus empaques es menor a 50 cm², y otras por desobediencia de la regulación (Meza-Hernández, Yabiku-Soto, Saavedra-García, y Diez-Canseco, 2023).

Como se puede apreciar entonces, complementariamente a los resultados del Indecopi, existen diversos estudios, principalmente llevados a cabo en Lima Metropolitana, que indicarían que si bien existe un nivel de cumplimiento de la normativa, aún existen áreas de oportunidad significativas para interpretar resultados, procesarlos y brindar información agregada que permita conocer quiénes cumplen y cuáles son las áreas críticas

³ Buscador de resoluciones con la palabra clave “30021” por ser el número de la Ley: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/competencia.seam>

que requieren una atención especial. Fiscalizar no solo debe medirse en función al número de inspecciones e incumplimientos detectados (OECD, 2019) sino que deben analizarse e interpretarse los resultados obtenidos estableciéndose indicadores clave y liderando la promoción del cumplimiento de la Ley N° 30021.

4.2. Consumo restringido del consumo de alimentos con octógonos

La Ley N° 30021 está dirigida a niños, niñas y adolescentes, es decir, la obligación de los octógonos o advertencias publicitarias en alimentos procesados estuvo dirigido principalmente a que los niños, niñas y adolescentes restrinjan el consumo de alimentos con advertencias de cara a mejorar la nutrición de este grupo vulnerable.

La primera reflexión es que la norma no advierte qué entidad debe ser la encargada de monitorear si este consumo restringido está ocurriendo, es decir, si la advertencia está surtiendo el efecto deseado respecto de la mejor toma de decisiones alimenticias. Sin una entidad encargada de liderar y emprender este aspecto, no contaremos con información de carácter oficial que nos permita saber si la norma está cumpliendo con su propósito. Este monitoreo podría incluir estudios que rastreen los cambios en los hábitos alimenticios y en la salud nutricional de los menores a raíz de la mejor toma de decisiones.

Al respecto, un estudio independiente realizado con el objetivo de determinar la efectividad de los octógonos llevó a cabo un experimento con 235 estudiantes universitarios peruanos. Los resultados indicaron que los individuos prefieren galletas con octógonos, mientras que en bebidas sucedía lo opuesto (Ortigueira, Talledo, y Risco-Martínez, 2022). Los investigadores recomiendan ampliar la gama de productos estudiados y analizar con mayor profundidad la efectividad de los octógonos como herramienta de política pública.

Todos los esfuerzos realizados de parte del Estado para elaborar dispositivos legales y fiscalizar, así como los esfuerzos de los privados para cambiar sus empaques o incluso composiciones, tienen como finalidad mejorar la decisión de los consumidores. Sin embargo, estos esfuerzos no están siendo medidos de manera integral por una entidad oficial. Solo a través de un seguimiento riguroso y continuo podemos asegurarnos de que estas políticas están cumpliendo su objetivo de mejorar la elección de alimentos por parte de niños, niñas y adolescentes. La protección de este grupo vulnerable no puede depender únicamente de estudios aislados; debe ser una prioridad sostenida y respaldada por una acción coordinada entre el Estado, las instituciones académicas y la sociedad en su conjunto.

5. Evaluación ex post del impacto

El primer artículo de la Ley N° 30021 indica que esta norma tiene por objeto:

[L]a promoción y protección efectiva del derecho a la salud pública, al crecimiento y desarrollo adecuado de las personas, a través de las acciones de educación, el fortalecimiento y fomento de la actividad física, la implementación de kioscos y comedores saludables en las instituciones de educación básica regular y la supervisión de la publicidad, la información y otras prácticas relacionadas con los alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes para reducir y eliminar las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas conocidas como no transmisibles.

Si bien el objetivo es bastante extenso, la intención es clara respecto del impacto esperado en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes. Para evaluar dicho impacto, se deben establecer los indicadores referidos a la reducción y eliminación de enfermedades vinculadas con el sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas (Ver Esquema 2).

Hasta este punto, hemos culminado con explorar la evaluación de proceso, donde las entidades públicas encargadas de implementar y fiscalizar el cumplimiento de la Ley han sido las protagonistas. De igual manera, la evaluación de resultados nos proporciona información sobre el comportamiento de los agentes privados encargados de etiquetar y comercializar alimentos procesados, así como de la incidencia de los octógonos en las decisiones de los consumidores. Entonces, siguiendo con la cadena causal corresponde preguntarse ¿se están reduciendo las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas? Si bien, existen publicaciones que indicarían que tenemos aumento en las tasas de obesidad y sobrepeso (CEPLAN, 2022), estos datos no son precisos de la población objetivo.

El MINSA, a través del Observatorio de Nutrición y del Estudio del Sobrepeso y la Obesidad, publica información periódica sobre indicadores asociados a desnutrición, sobrepeso y obesidad, desglosada por grupo de edad y regiones. La información disponible permite identificar, a nivel agregado, en qué regiones se encuentra la mayor prevalencia de determinados índices, lo cual podría servir por ejemplo para ejercicios de priorización.

Sin embargo, la escasa información disponible en los informes y documentos derivados de la Ley N° 30021 no permite llegar a conclusiones sobre si ha mejorado o empeorado la incidencia de enfermedades; en todo caso, las autoridades responsables como el MINSA deberían proporcionar dicha información.

Considerando el alcance de las evaluaciones *ex post* del proceso y de resultados, sería prematuro determinar el efecto de la Ley en la reducción de enfermedades relacionadas con el sobrepeso y la obesidad en niños, niñas y adolescentes. Es necesario llevar a cabo una evaluación de impacto que establezca con responsabilidad qué indicadores se medirán, como las tasas de sobrepeso y obesidad, prevalencia de hipertensión, diabetes, o enfermedades cardiovasculares, comparando períodos antes y después de la implementación de la Ley.

Además, la atribución causal en intervenciones complejas como esta es un desafío metodológico. Por ello, es esencial realizar estudios y análisis estadísticos rigurosos que controlen diversas variables para establecer una relación causal entre los octógonos y la mejora de la salud pública.

En conclusión, la aprobación e implementación de la Ley N° 30021 representa un esfuerzo importante de inversión de recursos públicos y privados en la lucha contra el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades en niños, niñas y adolescentes; sin embargo, aún queda un camino por recorrer para evaluar su impacto definitivo en la salud pública. El Estado y las entidades responsables tienen la tarea de realizar un seguimiento basado en evidencia y orientado a resultados concretos, a fin de responder si la normativa cumple su propósito de mejorar la salud de las futuras generaciones.

La cooperación entre autoridades, investigadores y la sociedad en general es fundamental. No obstante, deben establecerse los indicadores clave y realizar intervenciones estratégicas lideradas desde las entidades responsables. Es necesario que hagamos más evaluaciones *ex post*, midiendo la norma no sólo por sus buenas intenciones sino por los resultados que se logran.

6. Consideraciones finales

La Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, aprobada el 17 de mayo del 2013, estableció la obligación de incluir octógonos alimentarios en alimentos procesados para contribuir con mejorar la salud de niños, niñas y adolescentes. Tras más de diez años de su aprobación se realizó un análisis *ex post* de la regulación, bajo un enfoque de cumplimiento, tanto de las obligaciones del Estado, como de los privados, su efecto en la toma de decisiones de los ciudadanos y su impacto en la salud pública.

Las evaluaciones *ex post* son herramientas de calidad regulatoria que buscan conocer el funcionamiento de una normativa en la práctica, analizando sus resultados e impactos reales.

Los resultados demuestran que, a pesar que la Ley N° 30021 indicaba que su reglamento se aprobaría en 60 días, se requirieron seis (6) años y un (1) mes para su implementación. Es importante fortalecer la eficiencia regulatoria, estableciendo plazos más razonables para la aprobación de reglamentos e implementar mecanismos de seguimiento efectivos para asegurar su cumplimiento.

El Indecopi, encargado de fiscalizar el cumplimiento de la normativa ha realizado más de 100 fiscalizaciones y ha impuesto sanciones en casos de incumplimiento. Sin embargo, un área de oportunidad es establecer estrategias claras de selección de productos, comercios o incluso regiones para su fiscalización, dado que ha focalizado su accionar principalmente en la ciudad de Lima y no queda claro la elección de su alcance. Se recomienda implementar herramientas de muestreo y aleatorización, con un enfoque de priorización y riesgo, para extrapolar resultados con un algún nivel de representatividad.

Los resultados derivados de la fiscalización deberían proporcionar indicadores sobre el nivel de cumplimiento de esta obligación; sin embargo, se observa que el Indecopi no maneja este tipo de indicadores a nivel agregado y sus resultados —al no tener representatividad estadística— no permiten inferir el nivel de cumplimiento general. Existen estudios complementarios realizados por el MINSA, OPS y académicos independientes que indicarían que aún existe un nivel de incumplimiento significativo.

Por otro lado, es importante conocer el efecto que tienen los octógonos en los consumidores finales, algo que no ha sido medido por las entidades públicas involucradas, solo por expertos independientes. Resulta observable como una medición tan importante como saber el efecto de los octógonos en las decisiones de los consumidores no sea dirigida por las autoridades responsables.

El impacto final debería ser la reducción de enfermedades asociadas al sobrepeso y obesidad en la población infantil y adolescente, sin embargo, no está claro qué indicadores clave deben medirse y si se están realizando los estudios necesarios para conocer la respuesta a la pregunta más importante de todas: ¿se está logrando el objetivo de la norma?

Diversos autores afirman que la evaluación *ex post* debería culminar con la recomendación de mantener, modificar o derogar una regulación. En este caso particular no se recomienda ninguna de las anteriores, sino más bien, fiscalizar estratégicamente, priorizar zonas críticas donde exista mayor vulnerabilidad, medir cumplimiento, medir resultados y sus efectos en las decisiones de los consumidores.

En esta primera aproximación a una evaluación *ex post* de la obligación de octógonos publicitarios se han identificado aspectos relevantes. Sin embargo, la Ley N° 30021 abarca una amplia variedad de obligaciones que están pendientes de análisis bajo este enfoque. Se recomienda llevar a cabo una evaluación *ex post* integral que abarque todos estos aspectos y estrategias para determinar su impacto en la reducción y eliminación de enfermedades relacionadas con el sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, se recomienda que el MINSa y el Indecopi emprendan este desafío, permitiendo así una comprensión más completa y precisa de los resultados derivados de la implementación de la Ley N° 30021.

Es fundamental que todas las partes involucradas reconozcan la importancia de un seguimiento y evaluación continua de las políticas públicas. Solo mediante una evaluación rigurosa y basada en evidencia podemos asegurar que las medidas adoptadas están realmente beneficiando a quienes más lo necesitan. La protección de la salud de niños, niñas y adolescentes no puede depender de esfuerzos aislados; requiere una acción estratégica, eficiente y coordinada por parte del Estado; así como de la comprensión y utilidad de las herramientas de evaluación. Recordemos no medir las normas por sus intenciones, sino por sus resultados.

Lista de referencias

Alvarez-Cano, J., Cavero, V., & Diez-Canseco, F. (2022). Idas y venidas del diseño de la política de alimentación saludable en el Perú: Análisis comparativo de sus documentos regulatorios. *Rev Peru Med Exp Salud Pública*, 480-88.

Blasco, J. (2009). *Guía práctica 1 - Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad y preguntas de evaluación*. Ivalua.

CEPLAN. (2022, septiembre). *Incremento del sobrepeso y la obesidad*. Consultado el (#) mayo de 2024. <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t14#:~:text=En%20el%20Perú,%20la%20obesidad,aumentó%20al%2016,2%20%25>.

Coglianes, C. (2012). *Measuring Regulatory Performance. Evaluating the impact of regulation and regulatory policy*. OECD Publishing .

Elcomercio.pe. (2021, 15 de septiembre). ¿Cuáles fueron los efectos de la ley de «octógonos» en el sector de bebidas no alcohólicas? <https://elcomercio.pe/economia/mercados/cuales-fueron-los-efectos-de-la-ley-de-octogonos-en-el-sector-de-bebidas-no-alcoholicas-nndc-noticia/>

European Cohesion Fund. (2015). *Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Concepts*

and Recommendations. European Regional Development Fund.

HM Treasury. (2020). *Magenta Book. Central Government guidance on evaluation*. HM Treasury.

Indecopi. (2024, 24 de junio). Carta N° 1976-2024-OAF/INDECOPI. Respuesta a solicitud de acceso a la información pública. *Carta*.

Indecopi. (2021, 7 de julio). [www.gob.pe.https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/504810-el-indecopi-fiscalizara-que-empresas-consignen-octogonos-de-forma-impresa-en-productos-para-alimentos-y-bebidas-procesadas](https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/504810-el-indecopi-fiscalizara-que-empresas-consignen-octogonos-de-forma-impresa-en-productos-para-alimentos-y-bebidas-procesadas)

Meza-Hernández, M., Yabiku-Soto, K., Saavedra-García, L., & Diez-Canseco, F. (2023). El tamaño del empaque de las galletas ultraprocesadas evita que lleven octógonos a pesar de tener alto contenido de azúcar y grasas saturadas. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 369-370.

MINSa. (2012). *Un gordo problema: sobrepeso y obesidad en el Perú*. Ministerio de Salud.

Montes, K., & Moreno, L. (2021). *Mejora regulatoria: análisis de impacto normativo*. Universidad Externado de Colombia.

OECD. (2019). *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*. OECD Publishing.

OECD. (2020). *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. OECD Publishing.

OPS. (2021, 9 de Marzo). *Paho*. Advertencias nutricionales octogonales son las que mayor ayudan a los consumidores a elegir los alimentos más saludables. OPS. <https://www.paho.org/es/noticias/9-3-2021-ops-advertencias-nutricionales-octogonales-son-que-mejor-ayudan-consumidores#:~:text=Las%20advertencias%20octogonales%20son%20uno,grasas%20saturadas%20y%20grasas%20trans>.

Organización Panamericana de la Salud. (2021). *Cumplimiento de la normativa de inclusión de advertencias publicitarias en envases de productos alimenticios en el Perú*. Organización Panamericana de la Salud.

Ortigueira, L., Talledo, H., & Risco-Martínez, S. (2022). ¿El octógono funciona? Análisis de la efectividad de los octógonos de advertencia en los jóvenes peruanos. *Economía y Desarrollo*.

UNICEF. (2023). *Análisis del panorama del sobrepeso y la obesidad infantil y adolescente en Perú. Recomendaciones de políticas para enfrentarlos*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.